REFONTE

DE QUELQUES

IMPOTS ET DU CADASTRE

SUIVIE

D'une proposition d'impôt sur les offices et de la création d'une École Administrative.

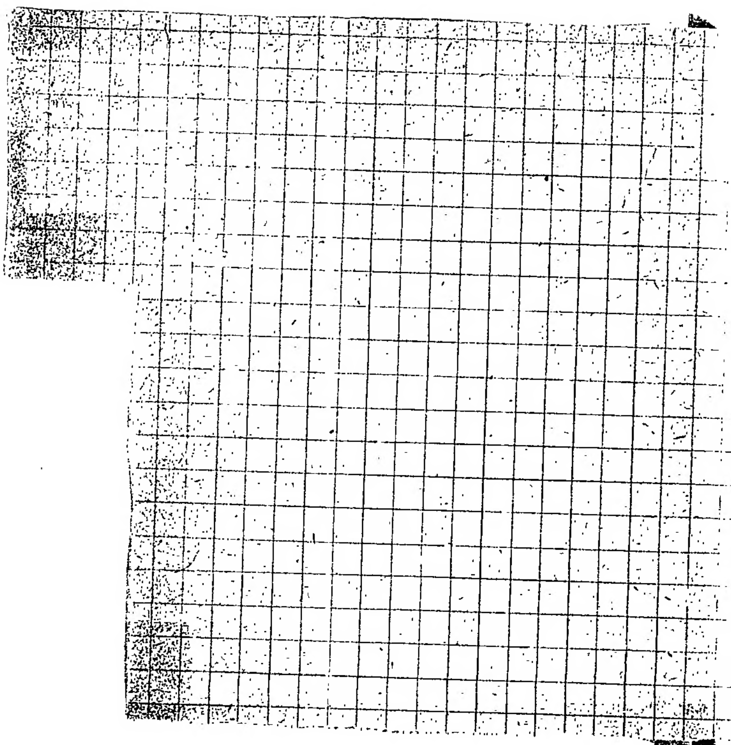
PAR LUCIEN COOPMAN,
Receveur-Contrôleur des successions.
(ENREGISTREMENT).

Organiser c'est conserver.

Tout pour le soulagement de l'agriculture.

FONTAINEBLEAU,
IMPRIMERIE DE E. JACQUIN, RUE BOURBON, 18.

1848.



REFONTE

DE

QUELQUES IMPOTS ET DU CADASTRE.

REFONTE

DE QUELQUES

IMPOTS ET DU CADASTRE

SUIVIE

D'une proposition d'impôt sur les offices et de la création d'une École Administrative.

PAR LUCIEN COOPMAN,
Receveur-Contrôleur des successions.
(ENREGISTREMENT).

Organiser c'est conserver.

Tout pour le soulagement de l'agriculture.

FONTAINEBLEAU,
IMPRIMERIE DE E. JACQUIN, RUE BOURBON, 18.

1848.

DEUXIÈME PARTIE.

CONTRIBUTIONS DIRECTES.

DE LA
REFONTE DU CADASTRE.

Comme je l'ai déjà dit ce qui ralentit et empêche principalement le progrès en agriculture, c'est le manque de capitaux et le peu de confiance du propriétaire. L'industrie ou plutôt la spéculation dans ces der-

niers temps a attiré tout l'argent à elle, l'a engouffré en quelque sorte. Mais indépendamment des causes que j'ai signalées et qui tiennent à l'ignorance de la classe aisée en matière agricole, il en est une surtout dont l'importance est grande, c'est le défaut de certitude sur la valeur et le produit des immeubles, ce mal est dans la formation très incomplète du cadastre. En effet le cadastre tel qu'il est organisé, ne peut donner aucun renseignement exact, les moyens de contrôle sont nuls; les modes d'évaluation vicieux, et la classification des terres est presque toujours insolite ou trop ancienne. De cette manière, la répartition proportionnelle de l'impôt souvent n'estpas égale; il n'existe plus de parité. Indépendamment de cette inégalité injuste dans les charges qui grèvent la propriété, l'inexactitude de ce travail paralyse en quel-

que sorte la confiance, parce que la source à laquelle va puiser celui qui veut acquérir des immeubles ou qui a l'intention de livrer ses capitaux à l'agriculture est souvent fausse et incomplète; en outre, par le grand nombre de mutations et de changements qui ont eu lieu depuis la formation du cadastre, il règne une grande confusion dans tous les documents et plans. Ce vaste travail ne peut donc être utile qu'à la condition qu'il sera toujours en rapport avec le cours de la fortune publique et que sa conservation et les changements en seront faciles.

Je n'indiquerai ici que les principaux moyens de résoudre ces deux grandes difficultés (cette question fera l'objet d'un rapport spécial.)

Je pense :

1° Qu'il faudrait établir en principe la mobilité de tous les registres et plans, de manière à pouvoir faire facilement toutes les rectifications et changements parcellaires. Cela consisterait tout simplement, pour les registres, dans un mode de reliure qui permettrait d'intercaler des feuilles nouvelles et d'enlever celles devenues inutiles. La refonte serait ainsi continuelle.

2° Qu'il faudrait, quant aux plans, au moyen d'une échelle de proportion ou plus grande ou plus petite que le plan originaire ou égale, établir tous les élémens nécessaires pour la reconstitution d'un nouveau plan; mais en exigeant que ce travail fut fait à chaque mutation. La carte de la nou-

velle configuration serait classée dans l'ordre correspondant aux numéros de l'ancien plan, et les noms du nouveau possesseur seraient mis au dos, de manière qu'en réunisssant toutes les cartes distinctes la récomposition serait immédiate. Mais pour que ce travail put servir continuellement, on tiendrait une table mobile des noms des propriétaires pour lesquels des changements se seraient opérés, laquelle renverrait aux parties détachées et classées par numéros. Il y aurait deux numérotages différents, l'un pour le nouveau plan, l'autre pour l'ancien.

3° Qu'il faudrait exiger qu'à chaque acte de mutation emportant démembrement de la propriété, le nouveau plan fut annexé et les numéros de la matrice cadastrale fussent indiqués.

ADMINISTRATION CADASTRALE.

—

REGISTRE OUVERT POUR LA DÉCLARATION DES BAUX.

4º Les percepteurs et contrôleurs des contributions directes ou également les instituteurs communaux, et spécialement les employés des ponts-et-chaussées seraient chargés de ce travail et de la tenue

de la table mobile : ils toucheraient un salaire par chaque extrait.

5° Quant aux modes d'évaluation : pour arriver à posséder un étalon aussi rigoureusement juste que possible par classe, on s'appuierait de tous les documents de l'administration de l'enregistrement.

Malheureusement ces documents ne sont pas assez nombreux pour pouvoir être utilisés d'une manière générale et certaine. Presque partout on est dans l'habitude maintenant d'affermer par bail sous signatures privées, et à moins de difficultés sérieuses, ce qui est très rare, ces actes ne sont jamais soumis à la formalité de l'enregistrement.

La cour de cassation, en déclarant par une jurisprudence constante que l'article 13 de la loi du 22 frimaire an 7, n'est pas

applicable *aux locations verbales,* empêche la répression de la fraude en cette matière.

Est-il nécessaire d'énoncer un de ces sous-seings privés dans un acte public ou en justice? ce sont de simples *conventions verbales.*

Indépendamment de la facilité, donnée ainsi aux contribuables. de se soustraire à cet impôt, ce qui préjudicie considérablement aux intérêts du trésor, cette jurisprudence offre plus de gravité; car elle contribue indirectement à être une des causes principales du défaut de renseignements précis pour assurer, d'une manière juste et proportionnelle, l'impôt foncier.

Evidemment si tous les baux étaient rigoureusement soumis à l'enregistrement, il serait facile d'avoir une base certaine, d'obtenir, par classe, un multiple et un éta-

lon d'une grande exactitude par le démembrement de ces baux. De cette manière également les classifications pourraient être immédiates. On connaîtrait le véritable revenu de chaque commune et l'on arriverait à une péréquation *complète*, autant qu'il est naturellement possible, puisque le revenu serait pour ainsi dire *authentique*. Il faudrait donc que tous les baux fussent enregistrés.

Je sais que cette proposition peut susciter une violente opposition; mais cette résistance ne peut-être dictée que par l'intérêt particulier, individuel, que l'on doit écraser sous l'intérêt général et le bien public. Quand il s'agit de la justice pour tous, il faut savoir dompter l'égoïsme, on ne saurait hésiter.

On viendra dire peut-être que la parité n'existera pas encore?

Sans doute, mais en ce sens qu'il n'y a rien d'absolument parfait. De cette manière les baux eux-mêmes ne sont pas l'expression, la présentation du revenu véritable. Si dans les grandes exploitations, la parcelle n'est pas affermée à sa valeur comparativement aux baux par adjudication, s'il y a même souvent *vilité* de prix; en compensation malheureusement dans les petites exploitations la valeur locative ne est trop élevée, parce que livrées à un cultivateur pauvre, sans avance, la jouissance en est concédée presque toujours moyennant un prix, pour ainsi dire, usuraire; mais en confondant tous ces prix, on obtiendra une moyenne très juste.

L'objection la plus sérieuse que l'on pourrait faire contre ma proposition, serait l'augmentation qu'elle semblerait causer dans les charges qui pèsent déjà si lourde-

ment sur la propriété. Il faut d'abord faire attention que cette charge ne serait qu'accidentelle et non annuelle, et en outre que les droits sont très faibles.

Dans l'espèce, l'impôt le plus lourd est celui que les fontionnaires ministériels ou les agents d'affaires perçoivent pour la rédaction de ces actes. Cette charge frappe, pricipalement, sur ceux qui ne savent pas écrire ou qui sont incapables de rédiger ces conventions, c'est-à-dire sur la classe pauvre généralement.

Cependant, il est à remarquer que presque tous les baux sont réalisés sous-signatures privées, alors les honoraires sont déjà prélevés.

Certes il en reste un grand nombre par tacite réconduction et verbalement; mais par la plupart, il n'y aurait plus que les droits d'enregistrement à acquitter.

Comme l'impôt est paritaire et que nul ne doit s'y soustraire, il serait donc juste d'exiger l'enregistrement de ces conventions. Au point de vue de l'intérêt général, par rapport à l'intérêt foncier, cette formalité est aussi nécessaire que, pour les actes portant donation entre-vifs, il est utile dans l'intérêt des tiers, qu'ils soient passés devant notaires.

Je propose :

1° De rendre obligatoire, sous peine de nullité, l'enregistrement de *tous les baux*.

2° De faire défense, sous peine d'amende, d'énoncer dans les actes ou jugements les conventions de cette nature *dites verbales*.

3° Seulement afin de diminuer les charges qui grèvent la propriété foncière, et

comme le trésor peut trouver une compensation par la quantité considérable d'actes qui seraient soumis à l'enregistrement, je propose également de réduire le droit à 10 c. par 0/0, mais cette réduction n'est pas bien nécessaire.

4° De recevoir, pour soulager la classe pauvre, sur *un registre ad hoc timbré*, la déclaration de ceux qui ne savent pas écrire ou sont incapables de rédiger, sur le prix, le temps de jouissance, la désignation de la chose avec numéro du cadastre, sans exprimer les conditions ordinaires et d'usage, en observant, mais exceptionnellement, celles qui présenteraient un cas tout particulier.

Ce registre serait à colonnes et tenu par le receveur des domaines qui percevrait immédiatement les droits, et délivrerait

une copie certifiée qui servirait de titre à la partie. La déclaration serait signée par les parties et lorsqu'elles ne sauraient écrire, par deux témoins. Un relevé de ces déclarations serait adressé chaque mois au contrôleur des contributions directes.

Il ne serait rien dû pour la déclaration.

5° De faire la déclaration sur papier libre ainsi que l'extrait, lorsque les droits n'excéderaient pas 1 franc.

6° De déclarer nulles toutes contre-lettres et de les frapper d'une amende qui ne pourrait être moindre de 100 francs et excéder 1,000 francs.

7° D'autoriser l'administration de l'enregistrement à poursuivre la fraude en cette matière.

En proposant les instituteurs et les employés des ponts-et-chaussées, j'ai pour but d'améliorer leur sort, et d'assurer l'avenir des conducteurs et piqueurs en permettant leur embrigadement immédiat, en donnant la possibilité de les conserver après l'exécution de tous ces grands travaux qui en a augmenté le nombre d'une manière considérable.

Je sais qu'il y a une objection sérieuse à opposer à cette mesure ainsi qu'à l'emploi des receveurs des domaines pour les comices, c'est la confusion d'administrations dans des services différents et dans des ministères distincts. Je crois que le mode de centralisation a été poussé trop loin ou mal compris.

Chaque ministère veut avoir des agents spéciaux et particuliers, et complètement indépendants des autres ministères, c'est un moyen il est vrai, de ne faire peser qu'une seule influence dans chaque service, mais aussi ce principe ne tend rien moins qu'à obérer le trésor en augmentant le nombre des employés déjà considérable; ou, si l'on veut éviter ces charges, on ne peut le faire qu'au détriment de ces mêmes employés, en leur donnant des traitements insuffisants et en n'améliorant aucunement

leur position. Cette centralisation n'est pas véritable, ce n'est qu'une division de l'influence ministérielle pour la rendre plus considérable et la multiplier; mais cette division engendrée, sans doute par les nécessités du régime constitutionnel, crée une grande augmentation de travail et empêche l'unité. Je m'abstiendrai d'entrer dans la question de la multiplicité des ministres avec portefeuilles ou de la réunion de certains ministères et de la création de ministres sans portefeuilles; mais je pense que l'on gagnerait beaucoup et que l'on simplifierait les rouages administratifs en centralisant certains services dans une même administration, suivant la capacité générale, obligatoire, et le genre d'études de ses employés, dut-elle dépendre pour certaines parties de ministères différents. Ce n'est pas le ministre qu'il importe en ad-

ministration, (ici, je fais abstraction de la politique,) ce sont le directeur général et et les administrateurs pour le détail du service.

On oublie trop souvent que le fonctionnaire public ne sert pas spécialement une administration, mais qu'il appartient à l'état, et qu'il est de l'intérêt général de se servir de ses connaissances partout où elles peuvent s'étendre et s'appliquer.

A l'appui de cet exposé succinct de mon opinion, je crois pouvoir signaler un exemple qui, sans être absolument dans un cas immédiat, me semble néanmoins rendre tout-à-fait ma pensée : ainsi on a autorisé les employés des ponts-et-chaussées, qui dépendent du ministère des travaux publics, à remplir en même temps les fonctions d'agents voyers qui font partie de l'administration départementale, qui elle-même ressort

du département de l'intérieur. Cependant la confusion entre ces deux ministères n'existe pas.

On a jugé que ce moyen serait moins onéreux pour les départements, ne pourrait-on pas l'appliquer à l'administration gouvernementale? On réaliserait ce problème si difficile d'augmenter les moyens d'action sans augmenter pour ainsi dire les dépenses.

BANQUES AGRICOLES, CAISSES D'ÉPARGNES.

Lorsque le cadastre sera parfaitement établi et fournira les renseignements nécessaires, les capitaux viendront trouver plus facilement les cultivateurs. Sans attendre ces garanties, le gouvernement pourrait ouvrir des crédits aux cultivateurs en établissant une sorte de connexité, d'association entre tous les cultivateurs, propriétaires et rentiers, et voici comment : Un des comptables du trésor pourrait, par canton, recevoir, comme les préposés des caisses

d'épargnes, les fonds déposés par les particuliers. L'état alors en serait responsable, mais au lieu d'en payer personnellement l'intérêt, ou de les conserver comme les caisses d'épargnes, ce qui contribuerait à resserrer les capitaux, tout en étant une charge pour le trésor, le receveur serait autorisé à en faire le placement aux cultivateurs, à en poursuivre le recouvrement, et à exiger les intérêts dûs. A cet effet, une commission spéciale serait nommée pour statuer sur les garanties morales et matérielles offertes à l'état. Il y aurait de cette manière un bien immense entre le rentier, le propriétaire, le cultivateur et l'état. On tuerait d'un seul coup l'usure, cette hydre qui dévore la petite culture.

EMPRUNTS NATIONAUX.

Ce mode pourrait être employé pour les emprunts nationaux, qui deviendraient alors moins onéreux pour le pays. Un registre à souches serait ouvert à cet usage dans tous les bureaux des comptables du trésor.

ENREGISTREMENT

PARITÉ DE L'IMPOT, — TRANSMISSIONS IMMOBILIÈRES.

Le droit Mortuaire et le droit Conventionnel-Accidentel

ou de nouvel acquêt appliqués aux biens de main-morte, sociétés de laïques, etc.

Au moment où une crise financière pèse sur la France et paralyse les louables efforts du gouvernement, lorsque les ministres du roi se voient forcés de repousser des améliorations réclamées par les besoins du pays, quand l'augmentation du budget s'érige en nécessité et que le devoir des chefs

de l'état est de suspendre les questions de soulagement dans l'impôt, il serait sans doute utile, afin d'empêcher que ce devoir commandé par cette impérieuse nécessité et ce soulagement désiré ne vinssent peut-être à s'enflammer par une espèce de frottement continuel, de trouver les moyens d'apporter au trésor les fonds nécessaires pour faire face à la situation tout en renonçant à certains produits. J'ai pensé qu'on ne pouvait arriver à maintenir cet équilibre que par un nouvel examen des lois financières, en recherchant si l'impôt était également réparti.

Je ne m'attacherai ici qu'à traiter de l'impôt immobilier et pour cela j'ai besoin d'en rappeler les bases et modes de perception.

Il se divise *en contributions directes et indirectes.*

Les contributions *directes* sont exigibles et fixées annuellement; elles frappent toutes les propriétés sans exception, sous la réserve cependant de celles qui sont sans produit ou affectées à un service public. Elles sont d'une exécution forcée et peuvent être ainsi déterminées :

IMPOT GÉNÉRAL ANNUEL.

La contribution indirecte foncière est de deux sortes :

1° Elle est *volontaire* dans les transmissions entre-vifs, (ventes, échanges, donations, transactions); en ce sens qu'elle frappe des conventions essentiellement personnelles entre les particuliers et qu'elle émane de leur seule volonté;

LA LOI ALORS EST FACULTATIVE :

c'est

L'IMPOT ACCIDENTEL CONVENTIONNEL,

IL EST PARTICULIER;

2° Elle est naturellement *forcée* quoiqu'éventuelle, dans les mutations par décès :

C'EST L'IMPOT FONCIER MORTUAIRE.

IL DEVRAIT ÊTRE GÉNÉRAL.

Ainsi d'une part l'on ne considère la chose qu'en elle même, car elle est continuellement frappée; de l'autre, relativement à certains évènements, dans ses rapports avec les personnes, elle est accidentellement imposée.

On remarque donc que c'est toujours

l'immeuble qui est frappé et jamais les propriétaires; c'est d'une équité naturelle. De cette manière, comme c'est la chose qu'on envisage, il serait juste que des propriétés d'une égale valeur fussent imposées également.

Cependant dans l'impôt conventionnel et l'impôt mortuaire, des propriétés sont frappées plusieurs fois, tandis que d'autres ne le sont jamais.

Il y a donc alors une inégalité contraire au principe de la parité proportionnelle de l'impôt, et le trésor se trouve perdre des sommes considérables qui pourraient contribuer à établir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, en permettant de soulager certains produits tout en maintenant le budget dans son intégralité actuelle.

Voici, comment cette répartition est iné-

gale, c'est que certains immeubles sont retirés en quelque sorte du commerce et possédés par des êtres moraux qui, vivant fictivement, sont ainsi voués à l'immortalité de la propriété. Autrefois, on appelait ces êtres moraux, *gens de main-morte ou main-mortables*.

Je veux désigner les établissements publics, communautés, congrégations, associations, sociétés ordinaires et anonymes, cercles, chambres de fonctionnaires, etc., qui ne forment pas de propriétés individuelles et dont la dissolution ou division ne peut être entraînée par la volonté ou la mort de quelques-uns de leurs membres.

Il en résulte que les immeubles possédés par ces sociétés ne sont imposés qu'une fois par la contribution indirecte; c'est lors de l'ouverture de la mutation qui en a rendu ces établissements propriétaires.

Ces sociétés ne participent plus à l'impôt accidentel et mortuaire.

Il serait donc juste de rétablir la parité proportionnelle, et c'est très facile.

Ainsi, pour le droit conventionnel accidentel, on peut faire le calcul du changement de propriétaires opéré dans les immeubles, et en établissant une moyenne, soit de vingt ans, par exemple, percevoir l'impôt à toutes ces périodes ou fixer une indemnité équipolente.

Quant à l'impôt mortuaire il est encore plus facile à établir. Pour les congrégations, associations, sociétés, qui sont la propriété de citoyens, il pourrait être exigible à la mort de chacun d'eux, suivant la portion afférente au défunt par les premiers statuts de l'acte de formation de la société ou par les accroissements ;

Pour les communes, hospices, etc, qui ne

sont que des êtres moraux, en prenant pour base la vie moyenne de l'homme à partir de 25 ans, d'après les tables officielles de la mortalité humaine.

Ce dernier mode pourrait être appliqué également aux associations de particuliers pour éviter la difficulté des attributions revenant à chacun; mais alors l'impôt, au lieu d'être partiel, frapperait nécessairement sur tout l'immeuble.

Je crois que ce dernier mode dans tous les cas serait préférable. Seulement il serait juste, comme dans l'impôt direct annuel, de distraire les immeubles qui sont affectés à un service public et qui, par conséquent, ne produisent aucun revenu.

C'est après la révolution de 89 qui, cependant a voulu tout niveler, que les biens de main-morte ont été mis dans une position si favorablement exceptionnelle. Ainsi,

depuis la loi du 15 brumaire an 12, jusqu'en 1831, les transmissions opérées au profit des établissements publics, etc, n'ont été assujetties qu'à un droit fixe de 1 franc à 10 francs, ou à un droit proportionnel ne frappant que certaines parties de l'immeuble.

Le gouvernement de juillet a fait disparaître cette injuste faveur, en faisant tomber, par la loi du 18 août 1831, les établissements publics dans le droit commun; mais l'égalité n'existe pas encore puisque d'après les principes que j'ai émis plus haut, ces sociétés échappent à la perception de l'impôt conventionnel et mortuaire.

Ce mode de perception n'est pas nouveau, il a été abrogé seulement, Je pense qu'il appartient à notre époque de le renouveler, en le mettant à l'ordre du jour. Alors

il y aurait véritablement parité dans l'impôt.

Mais comme toute mesure rencontre son opposition, je vais chercher à prouver que cet impôt a précédemment existé.

En effet, l'établissement de Saint-Louis, article 123 et toutes les institutions coutumières, en font foi. Je n'ai besoin de citer que les règles de l'ancien droit français de Loysel commentées d'une manière si remarquable par M. Dupin, procureur-général à la cour de cassation, article 57 et suivants.

« Les gens de main-morte sont in-
» capables de posséder des héritages, etc.
» Par le moyen de lettres *d'amortissement*,
» obtenues du roi, l'incapacité des gens de
» main-morte est levée, après l'amortisse-
» ment obtenu du roi, les seigneurs parti-

» caliers ne peuvent leur demander que
» le droit *d'indemnité,* et homme *vivant* et
» *mourant* à l'égard des héritages pour les-
» quels il est dû *des droits à chaque muta-*
» *tion.* »

Cet homme vivant et mourant se nommait *vicaire*, il représentait la communauté, prêtait foi et hommage et n'était accepté par le seigneur qu'après discussion. C'était sur sa tête que reposait la propriété et à sa mort les droits de mutation étaient perçus sur tous les immeubles appartenant à l'établissement public.

Ainsi, trois droits différents étaient perçus alors sur les immeubles de main-morte comme aujourd'hui sur ceux possédés par un citoyen.

1° *Le droit d'amortissement* pour tenir lieu d'une sorte de contribution directe.

2° *L'indemnité* à la place du droit de nouvel acquêt.

3° Et *homme vivant* et *mourant* pour l'impôt mortuaire; indépendamment d'autres charges annuelles qui tenaient à la féodalité et dont aucun ne pouvait être exempt.

Si l'on fait attention que les droits alors étaient beaucoup plus élevés que ceux perçus maintenant, on sera d'autant plus surpris de voir que, depuis 1789 seulement, des biens qui viennent apporter des entraves au commerce, à l'amélioration des masses et aux besoins généraux, sont dans une exception favorable et injuste, tandis que sous l'empire des lois féodales et pouvoirs absolus l'égalité de l'impôt subsistait en cela, et que, dans l'espèce, les main-mortables étaient au contraire imposés exceptionnellement à cause des embarras et pré-

judices qu'ils occasionnaient à la chose publique.

Est-il nécessaire de rappeler l'édit du roi Louis XV, donné à Versailles au mois d'août 1749.

Je ne le pense pas.

J'ai cru, par le même esprit de justice qui m'a dirigé, devoir comprendre dans ma proposition les biens des sociétés ordinaires et anonymes, associations de laïques, chambres de fonctionnaires, cercles etc., qui, sans être considérés comme des établissements publics, n'en sont pas moins cependant, d'une manière indirecte, injustement favorisés.

En imposant ainsi ces biens on pourra diminuer la contribution foncière.

Les lois fiscales ont une relation intime

avec la morale et la politique, elles en sont comme le reflet fidèle. Elles devraient donc être continuellement en rapport avec la fortune publique.

Mais, pour qu'elles puissent conserver leur état de perfectibilité il faudrait qu'elles fussent modifiées à certaines époques suivant les progrès commerciaux et l'opinion ou conscience générale. Votées dans certaines circonstances, incompatibles, dans des nouvelles si non toujours avec l'esprit public, les lois exceptionnelles ne sont que des lois de passage ou de transition de partis, sans pouvoir jamais être d'une justice générale; car ce sont presque toujours les passions ou l'intérêt personnel qui les engendrent.

Il n'y a de stable que ce qui est parfaitement grand, beau et juste, parce que ce sentiment de trinité de perfection est dans

le cœur de tous les hommes et que la source en remonte à Dieu.

Aussi, l'incorruptible équité, pour manifester les principes de sa souveraineté, de temps à autre, renverse toutes ces exceptions et terrasse avec son inflexibilité et sa justice générale toutes les passions qui les ont créées.

Que le peuple qui le premier a inscrit en tête de sa constitution nationale cette sublime maxime : tous les citoyens sont égaux devant la loi (civile), puisse dire qu'ils le sont devant la loi fiscale.

Le moment est venu. En votant la parité de l'impôt, on fera une grande action, profondément juste. Il appartient à la politique conservatrice de le faire.

Je n'insisterai donc plus sur la justice et l'opportunité de ma proposition, et en l'exposant j'ai senti pour la discuter qu'il

eut fallu une capacité au-dessus de la mienne; mais j'ai cru en présentant cette ébauche, accomplir un acte de bon citoyen, et je me trouverai heureux, si, toute imparfaite qu'elle est, elle peut exciter de plus habiles à la perfectionner.

ENREGISTREMENT

PARITÉ DE L'IMPOT. — TRANSMISSIONS IMMOBILIÈRES.

La valeur Vénale

Prise pour base unique en matière d'enregistrement.

Il est de principe en matière de contributions que l'impôt ne frappe que les choses sans se préoccuper des personnes.

Nécessairement il existe alors une corrélation entre l'impôt et la fortune publique. De sorte que plus on pourra établir ce rapport par une juste perception proportionnelle, plus l'intérêt particulier se trouvera lié à l'intérêt général : le gouvernement

étant le mandataire et la sauve-garde de tous.

On peut donc en conclure que les lois fiscales tiennent à l'ordre général, à la fortune publique d'un État, et que, lorsqu'elles sont proportionnées et modérées aux ressources d'un peuple, elles deviennent, par une augmentation de produits, la preuve incontestable de sa prospérité.

Sauf les moments heureusement exceptionnels de révolution, de grandes crises où la tourmente agite les esprits et paralyse la confiance, on doit dire que plus le budget est important plus le pays prospère.

Mais pour cela il faut qu'une connexité complète règne toujours entre l'impôt et la fortune publique et cette connexité ne peut exister qu'à la charge que la contribution suivra la fluctuation qui, continuellement, a lieu dans la chose publique,

On doit donc chercher une base, une

assiette qui puisse être toujours dans cette proportion. C'est le seul moyen de conserver la balance égale : cette pensée a déterminé le législateur.

Employé des domaines, j'ai cru remarquer, en étudiant la loi du 22 frimaire an 7, qui règle la perception de l'enregistrement, que ce rapport n'existait plus.

L'article 15 § 6 et ses co-relatifs établissent que pour toutes les transmissions à titre onéreux le droit doit être perçu sur la valeur vénale de l'immeuble.

Le paragraphe 7, qui concerne les mutations à titre gratuit et par déces, porte que la perception sera assise sur le revenu brut capitalisé par 20.

Dans ce dernier cas, comme il ne peut y avoir de prix stipulé et qu'il faut également percevoir d'une manière proportionnelle,

le revenu n'est qu'un moyen de faciliter la déclaration des contribuables et le multiple 20 doit donner un capital égal à la valeur vénale de la chose.

En l'an 7, la loi était juste, la parité de l'impôt existait dans les deux modes de baser la perception, parce que le capital était le même.

Mais les époques étant différentes le multiple 20 ne représente plus cette proportion, et conséquemment le § 7 ne sc trouve plus en rapport avec ia situation actuelle de la fortune publique.

Il est donc juste, ou d'augmenter le multiple, ou de n'avoir qu'une seule base : *la valeur vénale.*

Dans l'espèce il s'agit de savoir quel est le moyen le plus facile et en même temps préférable en ayant égard à l'égalité de l'impôt?

Evidemment une assiette unique doit donner lieu à moins d'erreurs.

Mais on objectera peut-être que, si l'on n'admet pas, en principe, la parité de l'impôt et qu'en l'an 7 le multiple 20 donnait un capital égal à la valeur vénale, l'intention du législateur, *par respect pour le droit personnel sur la propriété,* a été d'avantager les transmissions à titre gratuit, d'atténuer les droits de mutations par décès.

Cette objection la plus spécieuse que l'on puisse faire, trouve sa réponse dans la loi même : c'est *la gradation des droits suivant le degré de parenté.*

L'intention du législateur est manifeste : c'est toujours la valeur vénale qu'il considère, seulement les modes de la fixer varient.

On peut dire qu'il serait plus juste et plus rationnel de n'envisager que le revenu,

parce que c'est la seule chose dont on jouisse, ce serait déplacer la question et changer la nature de l'impôt.

Il faudrait alors que l'impôt fut annuel comme dans la contribution foncière directe, et évidemment ce serait augmenter les charges qui pèsent sur l'agriculture.

Mais encore il faut remarquer que l'impôt direct a certains caractères de la dîme, quoique sous notre régime constitutionnel les impôts soient des récoltes qui retournent toujours au profit de ceux qui les ont semées, par la liaison intime entre le gouvernant et le gouverné, tandis que l'impôt indirect émane de la volonté seule, individuelle et particulière de chaque citoyen.

C'est l'impôt le plus juste, attendu qu'il n'est pas sujet à contestation, ayant pour base le libre arbitre, la volonté de chacun.

sauf pourtant l'impôt mortuaire auquel tout le monde est naturellement soumis. Encore, cette perception n'a-t-elle pas aussi son côté moral et politique par la consécration du droit naturel de chacun sur la chose, tout en respectant l'industrie privée, le génie particulier et les liens de famille?

L'impôt indirect frappant la chose d'après les conventions des personnes, n'est-ce pas l'impôt qui établit le plus intimement la liaison entre l'Etat et la fortune publique, et c'est là une des moralités gouvernementales.

Mais la fortune publique (ici je rétablis la question), c'est le capital, c'est l'objet, c'est ce qui doit rester. Le revenu, c'est l'accessoire du capital, l'industrie, c'est le salaire, il est toujours dangereux de le frapper. Ce n'est pas une propriété, c'est une main-d'œuvre; ce n'est plus la chose, c'est la per-

sonne, il y aurait inégalité, il n'y aurait pas réciprocité, ce serait l'arbitraire.

Ne serait-il pas plus juste, au lieu de spécifier un mode éternel, pour ainsi dire, de capitalisation de revenu, de laisser à la masse, selon ses besoins et les mouvements auxquels elle est soumise, le rapport du revenu avec le capital? La capitalisation invariable du revenu tend à rendre toujours, à certaines époques, la loi fiscale insuffisante, parce que, avec ce mode fixe qui l'enserre comme dans un étau, elle ne peut suivre la fluctuation de la fortune publique.

La chose est susceptible de désappréciation par sa nature, son état, ses phases, par la quantité, et souvent sans éprouver cependant de la diminution ou de l'augmentation dans ses produits.

Evidemment l'impôt basé sur l'objet est

le plus légitime et en même temps le plus gouvernemental.

Si l'on veut conserver le revenu pour base de l'indirect dans le cas du § 7, il faudrait alors, quant à la distribution partiaire de l'impôt, *une capitalisation différente suivant les différentes natures ou familles d'immeubles et leur état de qualité.*

Ainsi pour les biens ruraux, les maisons et les terrains enclavés dans les villes, (je n'entre pas dans chaque espèce de nature ni d'état, cela varierait trop, je ne considère que ces trois familles d'immeubles), le revenu n'est jamais en rapport avec la valeur vénale comparativement; les trois revenus seront différents, tandis que le capital sera égal ou les produits seront égaux quand la valeur vénale différera. Cela tient à l'essence de la chose, à la situation morale et politique, à la confiance publique.

Ainsi, par son essence, sa nature, la terre c'est l'éternité de possession; elle offre alors plus de garantie que tous les autres immeubles : elle est plus précieuse.

« Il est de notoriété publique que les
» terres ne produisent que 2 francs 50 cen-
» times ou 3 francs, p. 0/0. Si l'on veut in-
» diquer la fortune d'un particulier qui
» possède une terre de 2,500 à 3,000 francs
» de revenu, on dira qu'il est riche à
» 100 ou 120,000 francs et non à 50 ou
» 60,000 francs. »

Le produit est moins considérable parce que le capital est plus sûr.

En temps de paix surtout, le capital augmente par la certitude de l'état prospère, par la concurrence pour posséder, chacun voulant se rattacher à la mère patrie : le sol, sans qu'il y ait pour cela augmentation de produits.

Le revenu reste ainsi souvent stationnaire, tandis que le capital varie.

C'est donc le capital qui est attaché à la fortune publique et qui établit le coïncident particulier-administratif ou particulier-général.

Parmi les maisons, indépendamment des causes auxquelles elles sont également exposées, leur état de qualité fait que, presque toujours, c'est le capital qui n'est pas en rapport avec le revenu. Une maison légèrement construite, ou tombant de vétusté, peut produire autant qu'une autre en très bon état et solidement assise.

Cependant, en raison de l'état des constructions, le capital variera. Le revenu de la maison en mauvais état sera ainsi d'autant plus considérable que son capital, indépendamment d'autres causes, dimi-

nuera chaque jour par l'altération de la bâtisse.

C'est une sorte de placement viager, le propriétaire est indemnisé de la perte du capital par un revenu plus fort qui lui permet de reconstituer, pour ainsi dire, le capital perdu.

En supposant une vieille maison : elle produira d'autant plus que le capital sera moindre proportionnellement (en ce sens qu'elle aura une existence précaire, éventuelle); si le revenu est de 5,000 fr., le capital ne sera peut-être que de 50,000 fr., tandis qu'une nouvelle maison, du même rapport, aura une valeur vénale de 150,000f. (parce qu'elle ne sera pas sujette pendant quarante ans à des réparations.

Qu'arrive-t-il?

Dans le premier cas, si c'est une mutation à titre gratuit, la chose sera frappée

moitié plus; si c'est à titre onéreux, cette même chose le sera moitié moins.

Dans le second cas, c'est tout le contraire!

Si l'on envisage ensemble les terres et les maisons, en tenant compte de la perte du capital, des réparations, de l'entretien et des charges des propriétés bâties, on sera amené à conclure que le capital et le revenu de ces deux sortes d'immeubles sont égaux par compensation, et cependant ils sont inégalement imposés, par cela même que la capitalisation fixé du revenu par 20 est presque toujours une base fausse de perception, et qui ne saurait représenter la valeur vénale de la chose.

Il y a donc évidemment une répartition inégale de l'impôt. Il serait donc juste d'établir le droit sur la valeur, puisqu'en ne considérant que le revenu il faut presque

toujours injustement l'asseoir sur un capital fictif. Cette différence se fait sentir surtout en matière d'échange.

Pour les terrains, c'est encore plus étrange; à titre gratuit, le terrain peut bien n'être jamais frappé, (ce qui est contraire à tous les principes de la fiscalité indirecte) en ce sens qu'il peut bien n'avoir aucun revenu au moment de l'ouverture de la mutation, et cependant le prix sur lequel on percevrait, pour la transmission à titre onéreux, pourrait être considérable.

Cette espèce démontre encore bien plus que les précédentes, la nécessité de percevoir, en matière d'impôt accidentel et non annuel, sur la valeur; car ce n'est pas un revenu qui est transmis, mais une fortune, un capital, une chose immuable pour ainsi dire.

Il est donc constant que l'article 15, § 7,

de la loi du 22 frimaire, an 7, n'est plus en rapport avec la situation actuelle de la fortune publique.

Je pense alors qu'il y aurait lieu d'établir toujours la perception sur la valeur vénale, c'est le seul moyen de rendre l'impôt inhérent à la chose publique, dont cette valeur vénale suit continuellement le cours, et par ce mode de conserver, quand même, la parité continuelle de l'impôt.

Je m'abstiendrai de traiter la question de l'augmentation ou de la diminution des produits pour le trésor, je crois seulement pouvoir affirmer que l'augmentation serait considérable et frapperait principalement les transmissions à titre gratuit.

On pourrait sans doute diminuer le tarif dans la proportion de cette augmentation; mais comme cet impôt est accidentel

et n'atteint par conséquent qu'indirectement la propriété foncière, je pense qu'il serait préférable de soulager la contribution directe et de maintenir les droits indirects tels qu'ils sont établis; et même de les augmenter, s'il y a lieu, afin d'encourager d'une manière toute spéciale l'agriculture en la dégrevant le plus possible.

ENREGISTREMENT.

PARITÉ DE L'IMPOT, — VALEURS MOBILIÈRES.

Parmi les plus grandes charges qui pèsent sur la propriété, j'ai signalé particulièrement celles de l'impôt direct annuel et de l'impôt accidentel. Dans la situation actuelle cependant il serait à craindre qu'on

fit un nouvel appel à ces produits, les plus certains du trésor.

On a dû comprendre, par ce que j'ai écrit précédemment, que mon intention est d'arriver à exonérer la contribution foncière directe, dût-on même augmenter l'impôt indirect. Mais il serait également dangereux de vouloir faire face à tous les besoins présents, exceptionnellement à l'aide de l'impôt accidentel qui, indirectement, atteint aussi l'agriculture. Il est d'autres valeurs qui peuvent être une source abondante de fructification de l'impôt en même temps qu'elles permettraient le dégrèvement de la propriété : ce sont les valeurs mobilières. A cet effet, une révision des lois fiscales en matière d'enregistrement serait donc nécessaire.

Les législateurs de l'an 7 et leurs successeurs ont voulu, sans doute pour encoura-

rager les transactions commerciales, que les droits sur les meubles fussent moins élevés que sur les immeubles. Ils ont considéré aussi la *fongibilité* de la chose.

On comprend facilement cette faveur lorsqu'il s'agit de ventes de marchandises ou de meubles qui, par leur nature, sont sujets à un prompt dépérissement, ou pour les reconnaissances de dettes et les obligations hypothécaires qui tiennent si essentiellement à l'agriculture, qui leur sert de caution et dont elles sont le stimulant, et au commerce qui est le vaste champ de l'exploitation des capitaux. Ce n'est pas une faveur, c'est un acte de justice. On ne saurait trop encourager les transactions commerciales honnêtes, l'échange des produits. Mais doit-il en être de même d'abord pour les transmissions des valeurs mobilières *à titre gratuit?*

Est-il juste qu'elles jouissent également d'une modification de droits? — Je ne le pense pas.

Volontiers encore pour les marchandises proprement dites, leur réalisation est souvent douteuse, elles sont soumises à des fluctuations fortuites, à des dépréciations continuelles, imprévues, sans secousse; la mode, le caprice, etc., un accident, la concurrence peuvent les faire disparaître, ou changer immédiatement leur valeur; non seulement, si je puis m'exprimer ainsi, leur existence est précaire, mais elle est très limitée. Il faut donc provoquer autant que possible leur écoulement. Puis c'est là le véritable commerce.

De même que je sollicite dans l'intérêt de l'agriculture, la réduction de l'impôt foncier, j'approuve cette modération de droits sur les valeurs qui forment *un objet certain*

de commerce. C'est le lien indissoluble, c'est l'union de l'agriculture et de l'industrie. Ces objets représentent un capital très variable, indéterminé; mais il ne saurait en être de même pour les capitaux : l'argent, cette expression complète de toutes choses.

La *fongibilité* n'est pas à vrai dire de son essence, et, lorsqu'une certaine somme est donnée, il est facile d'en établir le produit, le revenu, la valeur, il n'y a rien d'indéterminé.

S'il y a dépréciation de ce capital dans les circonstances générales, elle se produira également pour les immeubles.

D'ailleurs en admettant que la conservation de ce *capital* soit plus précaire que lorsqu'il est *immobilisé*, ne s'établit-il pas une sorte de compensation par la différence des revenus?

Pourquoi alors n'y aurait-il pas égalité d'impôt ?

Pour la plupart de ceux qui ne sont pas partisans de cette parité d'impôt et qui opposeront les nécessités du commerce, interrogez-les? Ils désireront tous dans l'intérêt de cette facilité commerciale, la mobilisation des immeubles; pour eux il n'y a qu'une seule nature: l'or. Evidemment tout ce qui existe peut faire l'objet d'un commerce et l'argent généralise et représente la valeur spécifique, on ne peut rien sans ce *passe-partout*.

L'objection sera rendue ainsi facile : s'il n'existe qu'une seule valeur, si la parité est complète entre tous les objets, n'y aurait-il pas justice alors qu'il y eût égalité dans les charges?

Il n'y a qu'une seule règle à établir, la proportion commerciale, la vitalité des

objets. C'est la valeur vénale ou le cours qui l'établit.

Je sais bien que ce capital échappe, glisse facilement, mais il faut reconnaître en toute justice que c'est généralement lorsque, *compromis* par un amour effréné du lucre, un besoin de jouissances, une insatiabilité dévorante, il est jeté aux hasards de spéculations problématiques en ayant pour guide l'agiotage.

Il faut protéger le commerce, mais il faut prendre garde de prêter un appui tacite à de coupables industries. Flétrissons, au contraire avec énergie, ces transactions honteuses, ces jeux de bourse où l'avenir de tant de familles va s'engloutir, étreignons, s'il est encore possible, ces sphinx modernes qui, convoitant leur proie, ont malheureusement pour lit de fer la bourse, pour tenailles l'agiot, et pour amorces l'a-

vidité et la crédulité publique. Je désire qu'on ne se méprenne pas sur mes intentions, j'esquisse rapidement non pas une situation, mais des faits qui, je l'espère, ne se généraliseront pas et j'écris ici avec mon cœur. N'est-il pas douloureux de voir avec quelle impudeur se font ces trafics, et, lorsque nos journaux rapportent dans un langage nouveau et pittoresque ces effrayants désastres qui, comme la foudre agite la terre, font trembler notre industrie jusque dans ses entrailles et produisent un long et sourd craquement qui mine l'édifice de la confiance publique, on se demande alors si ces paroles frémissantes, empruntées au vocabulaire qui règne dans le sanctuaire où la justice prononce ses arrêts et tient le glaive suspendu pour l'*exécution* des coupables, ne sont pas la juste expression de ces méfaits. Le langage seul devrait-il s'ap-

pliquer. Je laisse aux criminalistes le soin d'approfondir ces questions.

Il est vrai de dire qu'il y a, dans ce déplacement rapide de capitaux, bien des causes de vitalité, de prospérité, et qu'il ne serait pas juste de tirer d'abus particuliers des conséquences générales. Cette production incessante, cette centralisation de l'argent. facilitent sans doute les emprunts des gouvernements; mais je dois l'avouer, ces emprunts fondés spécialement sur l'industrie m'ont toujours produit l'effet d'un homme qui, ne pouvant soulever un fardeau avec les bras, oublie qu'il a les épaules et la poitrine pour lui venir en aide. J'ai indiqué le mode qui me semble préférable : appel direct du gouvernement à la nation au moyen de livres ouverts dans toutes les caisses publiques. Je fais donc abstraction de la question

de l'emprunt au point vue de l'impôt mobilier.

Ce négoce de l'argent me parait préjudiciable aux intérêts de l'agriculture et le véritable commerce, et il me semble juste de faire peser une partie des charges imposées par une grande nationalité sur les valeurs mobilières, sans pour cela, je pense, jeter le trouble dans les opérations industrielles.

Je propose :

POUR

LES TRANSMISSIONS A TITRE GRATUIT.

(DONATIONS ET SUCCESSIONS).

1° De percevoir les mêmes droits sur les valeurs mobilières que sur celles immobilières, seulement pour la quotité de

prendre un terme moyen entre ceux qui existent, de manière à abaisser l'impôt foncier et à ne pas surcharger l'impôt mobilier, sauf à maintenir l'égalité des droits pendant tout le temps que les besoins de l'état l'exigeront.

2e D'asseoir la perception, pour les rentes, actions ou autres valeurs industrielles, sur le cours, au moment de la transmission, basé sur la notoriété publique, les actes, et principalement sur les différentes publications légales ou non, *mais habituelles*, qui indiquent la cote.

EXEMPLE A L'APPUI DE MA PROPOSITION :

« Un individu meurt et laisse à ses héri-
» tiers, entre autres choses, la valeur no-
» minale d'une action et donne la diffé-

» rence existant entre cette valeur nominale et le cours à un étranger.

« Qu'arive-t-il ? les héritiers ne déclarent » que la valeur nominale et il en résulte » que l'étranger ne paie aucun droit, le » legs semble caduc, ou encore l'étranger » paie sur cette valeur, alors les héritiers » sont sensés ne pas hériter et échappent » ainsi à l'impôt. Cependant il est constant » que les héritiers et le légataire ont été » remplis de ce qui leur revenait. »

Pour l'argent principalement dit, la valeur est fixe, il n'y a pas lieu à difficultés.

3° D'autoriser l'administration de l'enregistrement à reprimer la fraude ; de frapper de l'amende du droit en sus toutes les insuffisances.

4° De prendre pour base du minimum la *patente* et *la location.*

Ainsi un commerçant de telle classe sera supposé avoir des valeurs commerciales d'une importance de. . . . . Une personne ayant un loyer de. . . . . des objets mobiliers pour une somme de. . . . .

POUR LES TRANSMISSIONS A TITRE ONÉREUX.

Il n'est question ici que des ventes et non des obligations et reconnaissances de dettes, etc.

1° De ne pas augmenter les droits sur les meubles et marchandises, mais d'élever au même taux, celui sur les cessions d'actions.

2° D'autoriser également la recherche de la fraude et de prendre les mêmes bases de perception que pour les transmissions gratuites.

3° De ne pas délivrer de patente à un nouveau *patentable* pour un fonds de commerce déjà existant avant que l'acte qui lui en a conféré la propriété n'ait été enregistré.

« La patente est à l'impôt mobilier ce » qu'est la contribution annuelle à l'impôt » foncier, il serait juste de frapper égale- » ment ces valeurs quant à leurs transmis- » sions. »

Je terminerai ce rapport, du reste fort incomplet, en proposant de porter à 10 francs pour 100 le droit sur les traités de remplacement militaire, et de n'admettre de remplaçant qu'autant que l'acte d'engagement serait enregistré.

On ne saurait contester la justice de cet impôt qui ne frapperait, à vrai dire, que sur des personnes dont la position de fortune

leur permet de se dispenser d'un service national.

Sans établir de compensations, car il ne saurait y en avoir, au moins l'augmentation que l'on obtiendrait par cette élévation de tarif pourrait servir à améliorer la position de vieux soldats, ou permettrait au gouvernement de secourir des militaires blessés qui n'auraient pas assez de temps de services pour jouir d'une pension de retraite.

ENREGISTREMENT OBLIGATOIRE.

VENTES D'IMMEUBLES, COMPAGNIES D'ASSURANCES, SOCIÉTÉS PAR ACTIONS.

Mon intention a été, comme on a pu le voir précédemment, d'établir en principe : que l'on n'obtiendrait la parité proportionnelle dans l'impôt accidentel qu'à la condition que toutes les *conventions* ne pourraient se soustraire à la perception.

Il est donc nécessaire, indépendamment de la question du tarif, de chercher à empêcher la fraude.

Je propose : *pour les ventes* et *échanges* portant transmissions de valeurs immobilières, de même que je l'ai exprimé pour les baux, d'en rendre l'enregistrement obligatoire et de recevoir également sur un registre *ad hoc* la déclaration du changement de propriétaire, contenant des indications sommaires sur la chose et le prix, et portant engagement d'acquitter les droits dans les six mois.

Je pense que les échanges devraient être soumis *au même droit* que les ventes.

L'échange n'est qu'une vente, seulement le prix est représenté par une chose de même nature.

POUR LES COMPAGNIES D'ASSURANCES :

D'autoriser l'administration de l'enregistrement à prendre connaissance de tous les registres et documents.

D'asseoir les droits d'enregistrement et de timbre sur toutes les conventions, à cet effet un employé se transporterait, à certaines époques, au siège de la compagnie et liquiderait les droits de timbre et d'enregistrement, et donnerait la formalité par masse.

POUR TOUTES SOCIÉTÉS CONSTITUÉES PAR ACTIONS :

Les mêmes modes de recherches et de perception; seulement, pour les actions au porteur, à chaque nouveau propriétaire, il

faudrait pour qu'il y ait eu transmission qu'elles fussent revêtues *d'un endos.*

La société serait prévenue immédiatement, par lettre ou par déclaration, de cette mutation.

On percevrait les droits sur ces déclarations et les actions seraient saisissables au siége de la société à défaut ou pour refus de paiement de ces droits.

Ainsi, lors de la déclaration, le nouveau propriétaire serait obligé de verser à la société les droits dûs pour le transfert.

Toute transmission par un autre mode serait nulle et frappée d'une amende considérable contre les parties.

A toutes les assemblées ou convocations des membres de la compagnie, l'état pourrait se faire représenter par des comptables pour la vérification des titres de propriété.

Les compagnies *des chemins de fer* seraient soumises aux mêmes obligations, et indépendamment, lors de la création de ces sociétés un droit de 2 pour 0/0 devrait être exigé à titre de concession faite par l'Etat.

Le papier des actions devrait être fourni par le gouvernement et soumis au timbre.

FRAUDE-TIMBRE.

En matière de timbre il existe une fraude qui ne profite qu'à certains fonctionnaires ministériels, et qu'il serait facile d'atteindre.

Ainsi, pour les actes d'avoué à avoué, les requêtes, les actes de poursuites et d'engagement d'instance, il est de notoriété publique qu'on ne délivre pas de copie ou que la justificaton du nombre de rôles est illusoire.

Je pense pour tous les actes des avoués et des huissiers, qu'il faudrait qu'ils fussent faits sur papier libre, seulement au moment de leur présentation à l'enregistrement, le receveur percevrait les droits de timbre, en calculant le nombre de copies de rôles et l'exprimerait dans la mention d'enregistrement mise sur l'acte.

De cette manière les juges pourraient se rendre compte immédiatement du nombre de rôles et taxer en conséquence.

D'UN IMPOT SUR LES OFFICES.

La loi du 25 juin 1841, en frappant d'un droit de 2 francs pour 0/0, au minimum, *tout traité* ou *convention* ayant pour objet la transmission à titre onéreux ou gratuit des offices de notaires, avoués,

huissiers, et en exigeant qu'il soit constaté par écrit et enregistré avant d'être produit, à l'appui de la demande de nomination du successeur désigné, a reconnu tacitement la vénalité de ces charges.

Je m'abstiendrai de traiter la question de propriété—le gouvernement, dans la crainte sans doute de compromettre ou de bouleverser la fortune des familles des fonctionnaires ministériels, semble, par cette dernière loi et celle du 21 avril 1832, avoir renoncé à revendiquer ses droits sur les offices.

Je crois qu'il eut été préférable, si l'état de nos finances avait été prospère, de contracter un emprunt pour arriver au *rachat* de ces charges et d'asseoir les garanties des prêteurs sur ces offices en les affectant spécialement à cet effet. Mais dans les circonstances présentes, après la crise que le

pays vient d'éprouver, il serait impossible de faire un appel aux capitalistes, surtout lorsqu'on pense qu'il faudrait peut-être 2 milliards pour exécuter ce projet.

On aurait pu de cette manière, en organisant une administration *officiale* et en abaissant le tarif à mesure de l'extinction de la dette, dégrêver priucipalement l'agriculture sur laquelle les fonctionnaires perçoivent, sous le titre d'*honoraires*, un impôt excessif.

Seulement puisqu'on veut admettre, ou qu'on ne peut empêcher cette sorte de possession, — je propose :

De percevoir un droit de 10 francs pour 0/0 sur les honoraires perçus par ces fonctionnaires comme on le fait pour les droits de greffe revenant aux greffiers des cours et tribunaux.

Il me parait juste, indépendamment du

droit pour la transmission, que le trésor, pour la jouissance qu'il concède de ces fonctions, récolte comme véritable propriétaire une portion des fruits.

Dans l'espèce, les offices seraient tenus, en quelque sorte, à rente perpétuelle, et en faisant une caisse de réserve de ce dixième, on pourrait après un certain nombre d'années *amortir* ces offices. A défaut du rachat entier de ces charges, on pourrait procéder par nature :

D'abord les notaires, etc.

A cet effet, chaque fois que les honoraires seraient perçus, et pour tous les actes dont le coût n'est pas déterminé légalement, un état des honoraires serait remis à la partie qui le présenterait au bureau de l'enregistrement où il serait inscrit, et tous les mois les fonctionnaires ministériels verseraient le dixième de ces états.

Ces états, plus tard, seraient d'une grande utilité pour faire d'excellents tarifs.

Les parties ne devraient que les honoraires portés sur l'état, sous peine, en cas de contre-lettre ou de conventions particulières dans un but de fraude, d'une amende dont le minimum serait, contre elles et les fonctionnaires ministériels, de 1,000 francs

Les fonctionnaires pourraient être soumis à des peines disciplinaires.

Je sais qu'il y a la question de tarif, et qu'en agissant ainsi ce serait sanctionner quand même la perception d'honoraires faite par le fonctionnaire ministérielle et ôter aux juges le pouvoir de taxer.

Je crois, à défaut de tarif bien déterminé, qu'il faudrait laisser aux parties et au fonctionnaire le droit de recourir à ce moyen, sauf dans l'espèce par le receveur à restituer ou à percevoir.

CRÉATION

D'UNE ÉCOLE ADMINISTRATIVE.

J'ai signalé dans mon rapport sur l'agriculture combien il était désastreux pour les familles de voir s'écouler les plus belles années de leurs enfants dans l'attente d'une place dans une administration du gouver-

nement. Heureux encore ceux qui, après avoir postulés longtemps, parviennent à obtenir un modeste emploi.

Mais que deviennent ceux sur lesquels l'administration, faute de vacance, n'a pu fixer son choix?

Evidemment il y a une lacune à remplir et dans l'instruction secondaire et dans l'admission aux emplois publics.

Je ne reviendrai pas sur la nécessité de donner aux jeunes gens une instruction qui leur en permette l'application immédiate par la connaissance de sciences exactes, je crois avoir déjà assez insisté à ce sujet. De cette manière, nécessairement la concurrence serait d'abord moins grande.

Le gouvernement s'est occupé avec sollicitude de l'armée. Il a règlé le mode d'avancement, déterminé les limites d'âge, fondé des écoles préparatoires où la jeunesse va

puiser avec le goût des armes toutes les connaissances nécessaires à l'applicaton de l'art militaire.

Des institutions spéciales ont été également créées pour les ponts-et-chaussées, la marine, le droit, la médecine, les mines, l'enseignement, etc.

Indépendamment de l'émulation que ces concours excitent parmi les jeunes gens, ces réunions d'hommes, cette unité, cet ordre, cette entente générale et uniforme du service et de l'enseignement, entretiennent parmi ces masses le feu sacré de l'amour de la patrie.

Il est facile ainsi de faire planer la même idée, d'obtenir le même mode de procéder dans les opérations.

La limite d'âge fixée pour l'admission aux écoles qui tiennent à un service public permettrait aux candidats malheureux de pouvoir

encore se préparer à une autre carrière, ce serait là un grand avantage; car de cette manière, l'avenir d'un jeune homme ne saurait être brisé.

Je me suis demandé comment les administrations financières n'exigeaient pas de leurs employés les même garanties et n'offraient pas les mêmes avantages.

Il faut rendre justice au gouvernement, ces admininistrations sont fortement organisées, la comptabilité et les modes de contrôle y sont rigoureux, le nombre d'années de services exigés est généralement fixe et invariable pour chaque avancement; mais dans l'intérêt des familles et du service, la limite d'âge pour l'admission est trop prolongée, il n'en existe pas pour la retraite, ce qui retarde l'avancement.

La position des employés me semble digne de mériter particulièrement l'attention

du gouvernement. Les fonctions publiques exigent pour les remplir de vastes connaissances ainsi que de grandes garanties morales.

Malheureusement il est un peu accrédité dans le public que l'employé n'est qu'une machine à écrire. On ne pense pas que sous notre gouvernement constitutionnel, principalement, les administrations financières sont les gérantes et les dépositaires en quelque sorte de la fortune publique. Chargé de la récolte des impôts, ayant à vaincre des oppositions continuelles et souvent latentes et des susceptibilités sans nombre, des systèmes arrêtés, combinés souvent avec le mauvais vouloir et surtout l'égoïsme et la personnalité de chaque citoyen; défenseur de l'intérêt général, forcé d'appliquer une loi d'une interprétation souvent difficile, l'empoyé doit apporter dans ses fonctions

un grand amour du bien, une grande réserve en toutes choses, beaucoup de délicatesse et de savoir; car une erreur de sa part exciterait des récriminations indubitablement.

On peut comprendre, dès maintenant, l'importance de hautes études spéciales pour préparer l'employé à la chose publique; et je pense que les garanties de savoir et d'aptitude exigées jusqu'à présent sont insuffisantes ou superflues.

Je propose :

ENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF;

ÉCOLES PRÉPARATOIRES;

Limite d'âge pour concourir,

Limite d'âge pour la retraite.

Avec le mode actuel les jeunes gens sont postulants, aspirants, puis surnuméraires.

Pour être admis dans certaines administrations, il faut justifier du titre de bachelier ès-lettres et subir un examen devant un comité d'employés présidé par un chef de service, ou seulement devant un chef de service; dans d'autres, et c'est la plupart, l'examen seul est exigé.

Cet examen n'est pas public et roule généralement sur les notions premières des connaissances enseignées dans les colléges ou sur quelques applications de tarifs des lois fiscales. Des dictées sont faites aux candidats.

Ces examens ne sont pas sérieux, et d'ailleurs ils ne pourraient avoir aucune importance en raison de l'exiguité du programme ou par le manque de programme. Mais cette épreuve n'est que préparatoire, il ne faut

donc pas s'y arrêter, constatons seulement que c'est une garantie illusoire et sans effet et dont le but est sans doute de pouvoir éliminer ou de décourager un grand nombre de concurrents.

Ceux déclarés aptes sont attachés pendant plusieurs années à un bureau ou service.

C'est donc pendant la durée de ce surnumérariat que le jeune homme doit acquérir toutes les connaissances nécessaires pour exercer les fonctions auxquelles il se prépare.

Le surnuméraire consacre ainsi son temps à l'administration, c'est son apprentissage, garantie purement *temporelle* qu'il offre.

Quant à la partie spirituelle c'est l'administration en revanche qui s'en charge, et elle s'acquitte de ce soin, en confiant ce postulant à un employé chargé de l'instruire

de le guider et de le mettre à même de remplir dignement l'emploi qui lui sera confié.

C'est là sans doute une sorte d'éducation de famille, mais qui est loin d'offrir les mêmes garanties et qui en a tous les défauts et les inconvénients.

D'abord ce qui frappe à la première vue, c'est l'inégalité dans l'instruction donnée à tous les candidats, le défaut d'ensemble et de méthode.

Le jeune homme nullement préparé au service administratif est livré à un titulaire plus ou moins intelligent ou laborieux.

Les surnuméraires sont généralement attachés à un service important, mais plus un service est important puis il se subdivise et n'embrasse qu'une partie des attributions de l'administration; ils restent, ainsi, étrangers aux autres services.

Je sais bien que quelquefois on les fait passer d'un service dans un autre, mais on comprendra facilement combien il leur est difficile alors de ne pas oublier ce qu'ils n'ont fait que voir superficiellement.

Cet inconvénient est moins grand lorsque le service est plus complexe, mais le service étant important, réclame tous les soins du fonctionnaire, qui peut difficilement veiller à l'instruction du surnuméraire, lui faire suivre une sorte de cours. En eut-il le temps, aurait-il d'abord la bonne volonté, l'obligeance de le faire ?

Pressés par la besogne, (si je puis me servir de ce mot du métier), le public ne peut attendre, ils s'en rencontrent qui cherchent malheureusement à utiliser le surnuméraire à leur profit au lieu de l'instruire.

On peut être du reste un employé fort distingué et n'avoir pas la vertu de l'ensei-

gnement. Combien aussi agissent par routine et sont incapables de démontrer leurs opérations.

Il faut aussi tout dire, le titulaire n'est pas forcé d'enseigner, c'est pour lui une obligation purement morale, le candidat est *attaché* au service qu'il dirige pour *travailler*; être *attaché* renferme tout le plan de l'enseignement administratif, *travailler* est un mot bien vague, l'intelligence dort ainsi souvent.

Ajoutez à cela un labyrinthe de circulaires, de décisions, d'interprétations, d'arrêts où le surnuméraire se perd s'il n'est pas guidé par une main intelligente; car les circulaires ne sont pas des choses complètes, c'est ordinairement l'instruction pour un cas particulier sans conclusions ou déductions générales.

C'est en commentant ces instructions, les

arrêts, que le surnuméraire *peut* découvrir les principes en réunissant les faits isolés pour en tirer des conséquences générales.

Heureux celui qui, dans cette mer immense, a un bon pilote pour le diriger et une étoile brillante pour éclairer la route.

Il y a bien des ouvrages plutôt tolérés qu'approuvés par les administrations où les surnuméraires cherchent à acquérir les notions des connaissances administratives; mais ces ouvrages généralement sont faits pour ceux qui connaissent déjà un peu toutes les matières. On ne cherche pas à généraliser, à formuler les principes, c'est alors un chaos pour celui qui commence.

Quelques uns de ces ouvrages exposent, sous la forme dictionnairique, tous les éléments, tous les principes à chaque espèce, mais que de recherches, que de travaux,

que de courage pour coordonner tout cela. La méthode est presque impossible dans un pareil travail.

La difficulté reste donc la même, il y a encore des explications à demander, une application de la loi difficile à faire sans y être aucunement ou mal préparé.

Il faut toujours que le surnuméraire ait recours à l'instituteur improvisé : l'employé sous les ordres duquel il est placé. Celui-ci n'a pas le temps, est mal disposé, fait du postulant un commis, ne veut pas se donner la peine d'expliquer ou ne sait pas. Si c'est un employé distingué, et qu'il n'ait pas la complaisance de guider le surnuméraire, il n'y a qu'un demi-mal, mais s'il ne sait pas et qu'il enseigne, l'inconvénient est plus grave.

Il résulte de tout cela qu'un jeune homme qui a d'heureuses dispositions, fait souvent

un mauvais surnumérariat et reste pendant longtems un employé très médiocre.

Ainsi, si tous les surnuméraires offrent à l'administration les mêmes garanties, celle-ci n'use pas de réciprocité à leur égard, puisqu'elle ne fournit pas à tous les moyens de s'instruire également.

Evidemment l'instruction du surnuméraire, et par conséquent, souvent son avenir, sont livrés au hasard.

On comprend de suite qu'avec un mode aussi imparfait, il soit difficile de former un bon employé; les études sont incomplètes, lentes, tardives. Est-il rare aussi de rencontrer un fonctionnaire vraiment capable?

S'il ne s'agissait que de l'avancement de l'employé ce serait un mal particulier, digne de fixer l'attention du gouvernement; mais ce défaut d'instruction acquiert encore plus de gravité parce que cette ignorance im-

porté à un service public d'un intérêt général.

Le personnel des administrations financières, généralement, se divise en percepteurs et vérificateurs. Le percepteur applique la loi et l'interprète en récoltant l'impôt, le vérificateur, dans l'intérêt de l'état et du particulier, sert à faire rectifier la perception lorsqu'elle est erronée.

Par la gradation dans l'emploi supérieur et dans l'importance des bureaux de perceptions, on récompense le mérite personnel en faisant aussi une part à l'ancienneté de services, mais il est facile de comprendre, quant à l'application de la loi, que le savoir devrait être égal autant qu'il est naturellement possible; car si le mérite n'est pas à peu près égal, les opérations de l'employé ne présente pas cette différence, elles sont les mêmes, seulement ou elles

sont en plus petit nombre, où elles donnent des produits moindres, malheureusement pour le système actuel les difficultés ne tiennent pas à la valeur, à l'importance de la chose ou des faits sur lesquels on perçoit, mais à leur nature, à leur usage et à leur application et détermination, etc.

Il est donc nécessaire même qu'au début dans la carrière l'instruction soit complète, car si l'impôt est modique il y a justement réunion de toutes les branches du service, diversité d'opérations. L'expérience ne doit qu'assouplir, faciliter le travail, *l'acquit vient à la longue*, mais le savoir doit répondre immédiatement au moment de l'entrée en fonctions, à tous les besoins du service.

Qu'arrive-t-il? l'instruction est indifférente, tardive, et il en résulte nécessairement une grande souffrance dans le travail et de nombreuses irrégularités.

Le jeune homme qui se destine à une administration reste généralement deux ans sans être fixé sur sa demande d'admission, on peut dire que c'est un leurre, en quelque sorte puisque le retard ou la non-réussite ne sont pas du fait du candidat, c'est donc souvent un temps dépensé sans aucune utilité; car à quoi sert, au candidat malheureux lorsqu'il entre dans la vie purement civile, les quelques notions qu'il a pu dérober? à rien. Lui a-t-on enseigné seulement en qualité de postulant-administrateur les liens de l'état avec le citoyen? Ces devoirs que chaque homme a à remplir envers la société, la justice des impôts proportionnés aux ressources d'un peuple? non.

Il a des idées très fausses sur les administrations et il est le premier à prendre les percepteurs d'impôts, qu'on me passe le

mot, pour des gablous. L'a-t-on entretenu de la conscience, de la justice, de la modération, de la dignité, à apporter dans les opérations; qu'il devait être un des mandataires du pouvoir social et l'intermédiaire intelligent entre l'état ou l'intérêt général et le particulier ou l'intérêt privé?

Certainement les corps, comme masse, ont de grandes idées de justice, les chefs ont l'amour du bien. Par une longue expérience qui s'allie à une haute sagesse, ils apportent dans leurs décisions toutes les qualités désirables, c'est très bien comme palliatif; mais en présence, dans les commencements de la carrière, du silence sur les principes et devoirs de finances, etc, c'est la personnalité qui vient dominer l'employé, une tendance à la fiscalité enveloppe tout son être.

Lorsque celui qui a été ainsi attaché

temporairement à une administration, comme il était jeune et qu'il a vu les choses légèrement et superficiellement, est consulté, il dit : je sais comment cela se bacle, il est toujours plus avantageux de percevoir quand même dans l'intérêt du trésor.

Ce sont toutes ces idées également fausses que je veux combattre. Les impôts sont des récoltes qui doivent nourrir ceux qui les ont semées.

Quand un jeune homme sort d'une école préparatoire, militaire ou autre, il connait toutes ses obligations, l'étendue de ses devoirs, il est apte à remplir ses fonctions. En administration, c'est un point principal qui laisse trop à désirer.

Pourquoi cependant n'en serait-il pas de même ?

Si le gouvernement a imposé aux familles des sacrifices pour les garanties que les jeu-

nes gens offrent, leur avenir ne dépend plus que de leur volonté, ils ont l'instruc-truction nécessaire pour être utile au pays et parcourir heureusement leur carrière.

En administration, les sacrifices sont les mêmes, car l'aspirance et le surnumérariat ne se font pas généralement au lieu de l'habitation des parents, et les garanties mutelles sont pour ainsi dire nulles.

Je me résume :

La postulance est souvent sans but, l'aspirance ne produit aucun résultat; le surnumérariat est souvent illusoire; l'éducation partielle est mauvaise, et j'ajouterai à ce que j'ai dit que souvent les employés qui doivent diriger les candidats professent des opinions différentes. Cependant en matière d'impôt tout devrait être fixe, uniforme, exact, les règles précises, l'interprétation non équivoque autant que possible, et non

susceptible de variations et de changements continuels.

Une trop grande latitude est donnée, de cette manière, à celui qui doit instruire et à celui qui doit apprendre. Chacun a son son système, son mode, sa manière.

Ajoutez également un professeur *pour rire.*

Puis en livrant trop à lui-même le postulant, il en résulte que beaucoup d'employés n'acquièrent pas le sens moral de leurs opérations. Les fausses interprétations sont rendues plus faciles, les erreurs plus communes, puisqu'il n'y a pas eu un véritable enseignement sur les principes et que le bien du service repose, pour acquérir les connaissances nécessaires, sur *l'habitude de faire* : la routine.

L'esprit de la loi n'est pas démontré, c'est son application matérielle,

grossière, plus ou moins régulière, sans guide, on peut dire alors sans raisonnement, parce que le percepteur en récoltant n'en comprend pas le but, la moralité, l'utilité. la gradation, la diversité et qu'il lui est facile de s'écarter de la ligne, de méconnaître l'intention du législateur.

Alors à ce point de vue, l'impôt est une dîme et non un acte de justice et de moralité, une association générale pour les besoins de tous.

Les lois fiscales, comme les lois civiles, sont morales et sociales; non seulement elles touchent aux intérêts privés de chaque nation, mais elles tiennent fortement à toutes les questions internationales. Dans les intérêts privés, elles frappent l'agriculture, les conventions des parties, l'industrie nationale, d'une autre part elles règlent les relations commerciales de chaque pays, en sont la vitalité.

Sous la question de tarif des impôts, se montre la moralité des gouvernements. La politique est donc essentiellement unie aux administrations financières, et dans l'histoire des budgets d'un peuple, il y a son histoire morale et politique, comme dans les modes de perception il y a l'histoire des pouvoirs.

En abordant l'enseignement de la perception de l'impôt, au point de vue philosophique, la raison guiderait nécessairement davantage, et la perception dont on comprendrait le motif et le but serait rendue plus facile et intelligente, l'intention serait rarement douteuse.

C'est aussi le seul moyen de faire faire de grands progrès à la *science de l'économie politique.*

La prospérité d'un gouvernement est dans les fructifications et la justice de l'impôt;

c'est par la sage application des lois fiscales, par l'ordre et l'économie apportés dans les services administratifs que l'on fonde la grandeur et la force d'une nation.

Il est d'un pays comme d'une famille, s'il n'y a pas entente, il y a ruine: une coïncidence générale est nécessaire.

Si toutes les nations portent, dans leur cœur, tous les instincts et les sentiments nobles et généreux nécessaires pour leur conservation, leur défense et leur prospérité, cela ne suffit malheureusement pas, il leur faut les moyens d'exécution. Dans le monde positif où nous vivons, c'est le principal, et ces moyens ne tiennent qu'à une bonne organisation administrative et surtout financière.

Aussi mesure-t-on la force d'un peuple, non pas à sa population, mais à son organisation, à ses ressources pécuniaires, à

son budget. La France est bien forte de cette manière.

On ne saurait donc apporter trop de soins à l'instruction de ceux qui sont chargés d'administrer particulièrement la fortune publique.

Les grosses dépenses n'occasionnent pas le désordre généralement dans les finances, on peut facilement les prévoir, les raisonner ou elles sont imposées par la nécessité, mais dans une vaste administration, comme celle d'un pays, la gêne, le déficit sont dûs à l'agglomération des petites. Dans l'exécution des détails, il faut des hommes intelligents, et la surveillance a besoin surtout de s'exercer sur le mode, sur l'emploi des petits capitaux.

L'*économie journalière*, il faudrait que ce principe présidât à toutes les dépenses.

Unité, conformité, uniformité, connexité

dans tous les services, voilà ce qu'il faut, ce qui est nécessaire.

Quant aux recettes, je fais abstraction de la question administrative, elles sont soumises à des moyens de contrôle faciles et rigoureux, les erreurs sont impossibles, il devrait en être de même pour les dépenses, et que leur régularité et leur vérification fussent soumises aux administrations financières.

Les administrations qui ne récoltent pas, mais qui reçoivent pour dépenser, agissent généralement avec un sans-gêne, une largesse étonnante, l'argent ne tient pas dans la main des agents, ils sont comme des enfants prodigues, ne connaissant pas la difficulté que donne la récolte, ils s'abandonnent à toutes leurs fantaisies, on ne comprend pas bien la valeur de ce que l'on ne gagne pas.

Pourquoi cela ? parce que ces agents du

gouvernement ne sont pas administrateurs.

Malheureusement par une sorte de centralisation forcée de chaque service, on a fait de l'employé le mannequin d'une spécialité. On craint de généraliser en certains points les services, de les fondre par partie ; de cette manière, l'entente dans les rouages administratifs manque, et à tel point qu'il s'établit entre chaque administration une espèce de rivalité.

On doit comprendre que de difficultés et d'entraves viennent surgir lorsqu'une opération dans son ensemble est soumise à des administrations distinctes.

Je crois avoir démontré qu'un enseignement préparatoire administratif est nécessaire. Il se compléterait facilement par l'application de la théorie à la pratique, mais en exigeant alors un laps de temps très court.

Evidemment en créant des écoles administratives, il serait facile de généraliser certaines connaissances dans toutes les administrations, de manière à pouvoir se servir de l'employé dans toutes les circonstances générales, à établir une co-relation forcée, intime, une sorte d'uniformité, et à fondre pour ainsi dire les services tout en conservant une distinction, une particularité dans chaque administration.

Ainsi quant à l'assiette de l'impôt, l'enregistrement, le notariat, les contributions directes et indirectes, le cadastre, devraient être sur les mêmes bases.

Le gouvernement reconnaît tellement l'insuffisance de l'éducation administrative,

qu'il avantage ceux qui, par des diplômes paraissent donner des gages plus certains de leurs connaissances. On reconnaît donc, en quelque sorte, tacitement l'utilité de ces garanties. Pourquoi ne pas alors les exiger? On a peut-être raison. Ces gages résultant de diplômes donnés pour l'étude de matières touchant indirectement au service des administrations, ne signifient vraiment rien, l'enseignement n'ayant pas été dirigé vers le but administratif. On n'a pas indiqué, fait connaître les relations qui existent, ce mode est même dangereux à mon avis, car ces diplômés ne se sont souvent pas occupés sérieusement, arrivent dans les administrations avec des idées arrêtées, formulées et souvent conraires aux principes.

On a donc dans l'espèce, le pressentiment, l'intuition du besoin administratif,

mais on craint de prendre une mesure générale.

Il est facile, je pense, de dresser un programme administratif.

Si l'on ne voulait pas fonder des écoles administratives, il serait facile d'utiliser celles qui existent ou d'encourager par une protection évidente celles qui se fonderaient dans ce but.

En attendant, je crois qu'il serait juste de donner la préférence et de le faire connaître pour l'administration des douanes et celle des contributions directes et indirectes aux candidats qui sortiraient de l'école centrale et de l'école du commerce. L'instruction donnée dans ces institutions répond dans certaines parties assez aux besoins du service.

Comme l'enregistrement et le notariat ont des rapports essentiels avec la science

du droit, on pourrait instituer dans les écoles de droit un cours spécial de l'application de la loi civile et de la loi fiscale.

Mais, je le pense, ce ne serait pas là des moyens d'une efficacité complète, les demi-mesures à cet égard me paraîssent mauvaises, et j'aimerais mieux une institution spéciale libre, dont on accueillerait avec bienveillance les brevêts de capacité et dont l'administration supérieure se réserverait l'inspection et l'admission.

Je dois avouer que cette institution même ne répondrait pas au but que je me propose en raison de l'importance que j'attache à la création d'une *université* administrative.

J'ai indiqué que si les connaissances administratives faisaient défaut dans la division des finances, ces qualités essentielles manquaient davantage aux autres administrations.

Je pense qu'il serait nécessaire que tous les agents, indistinctivement à quel service ils fussent attachés, eussent certaines notions administratives. On pourrait généraliser, simplifier, approprier, suivant les besoins du corps qui serait enseigné, mais à tous principalement, un cours d'administration générale et même supérieure.

En instruisant l'agent on instruirait également le citoyen. Cette éducation serait toujours proportionnée aux besoins; mais je crois que là ne devrait pas s'arrêter le but de cette institution. Indépendamment des corps administratifs ordinaires, il y a des fonctions et des positions sociales pour lesquelles cet enseignement serait fort utile.

Ainsi pour tous ceux qui se destinent ou qui peuvent être appelés plus tard à remplir des fonctions diplomatiques, aux consulats, à être députés, sous-préfets, auditeurs au

conseil d'état, à la cour des comptes, maires membres des conseils généraux et d'arrondissements, juges de paix, et tous les individus qui, riches, sans avoir le désir d'entrer dans les administrations, veulent s'instruire gouvernementalement pour pouvoir être utiles à leur pays et avoir un mobile de plus pour développer leur intelligence.

Il est difficile maintenant de concilier les devoirs d'homme politique et d'administrateur. Je pense qu'en présence de gens plus éclairés, l'administration deviendrait facile et qu'on perdrait moins de temps, et qu'on ne verrait pas des années se passer malheureusement à repousser des attaques et à ajourner des questions vitales. Une administration n'est pas empèché par les discours, non, mais elle est entravée par l'occupation de tous les hommes éminents qui la dirigent.

La politique envahit tout. Il y a aussi tant de personnalités en jeu qu'on s'occupe, en France, instinctivement plus de la chute quant même d'un ministère que du bien du pays.

Aussi que résulte-t-il de ce champ clos continuel de la défense et de l'attaque à la tribune, c'est que tous nos hommes d'état sont recrutés parmi les habiles à discourir. Tel, sur une question fort simple, mais ministérielle, gagnera le portefeuilles.

Et cependant il sera souvent étranger aux services administratifs. A peine connaîtra-t-il les principales divisions et la marche de cette vaste machine gouvernementale. C'est l'avocat qui règne, je ne viens pas attaquer ici ce corps honorable, non, mais il est de notoriété publique que si l'on veut être quelque chose, on vous dira : avocat.

Eh bien à mon avis, cela est un mal, et il ne résulte que des hommes politiques éminents, et malheureusement on met l'éminence souvent trop dans la faconde, des hommes d'une grande aptitude, il est vrai, sont appelés par la confiance du roi et la majorité des chambres au sein du conseil gouvernemental, lorsqu'ils n'y sont souvent pas préparés par des études sérieuses. Si ce mode est une nécessité de notre régime constitutionnel, c'est facheux; mais avec des écoles administratives, on serait en quelque sorte sûr d'avoir des individus qui ne seraient pas complètement étrangers aux notions administratives et qui ne viendraient pas faire l'apprentissage de leurs hautes fonctions en les remplissant *ex-abrupto.*

Mais j'admets cette nécessité, l'utilité d'un pareil choix. Ne serait-il pas juste que ces

ministres fussent en quelque sorte sans portefeuilles, ou comme il en est question ne serait-il pas mieux de créer des sous-secrétaires d'états, hommes spéciaux, muris dans la spécialité de l'administration et qui rendraient de cette manière de grands services, parce que n'étant pas mêlés à la politique, ils auraient une sorte d'inamovibilité, et pourraient poursuivre une idée, un système, l'appliquer. Il y aurait alors cet esprit de suite et de continuité qui manque sous un gouvernement constitutionnel constitué comme le nôtre.

De même des hommes purement politiques ne doivent pas être à la tête des administrations. Les directeurs-généraux doivent être choisis au sein de l'administration. Un homme essentiellement politique ne peut manquer de jeter la perturbation dans une administration. Empressement à placer les

créatures, changement de ministère, changement de créatures; les administrations ne se constituent pas aussi facilement qu'un ministère, il y a des traditions, un service solidement organisé. Le découragement s'empare des employés, le service se fait mal, les produits peuvent baisser par une mauvaise direction, et en outre il en est de là comme partout: le chef peut manquer de considération, ou n'inspire pas de confiance à ses subordonnés, il lui est difficile de prendre des mesures sages, prévoyantes, dans des idées de conservation, c'est l'homme du moment, voilà tout. On avance à rien de cette manière, c'est jeter le désordre partout, le mettre à l'ordre du jour.

Pour commander un régiment, il faut un soldat.

Mais je dois dire, en passant, que je crois

qu'il serait nécessaire qu'il y eut dans chaque ministère un directeur-général des finances qui ne releverait que du ministère des finances. De cette manière la responsabilité de celui-ci serait véritable, et l'on obtiendrait de bons résultats de cette mesure.

Mais je le dis toujours, avec une école administrative, on n'aurait pas besoin de ces *paliatifs*, de créer des charges onéreuses à l'état.

Dans ces écoles on délivrerait des brevèts de capacité. On serait bachelier, licencié, docteur, agregé, etc., en administration, il y aurait même des catégories administratives.

Et, à notre époque, où l'on désire un

titre, on serait licencié en administration et cela serait sans doute d'une utilité plus générale.

On préparerait ainsi les hommes à la vie publique et à la vie politique.

Pour paraître prochainement,

DU MÊME AUTEUR :

—

D'un nouveau moyen d'améliorer

LE

SORT DE LA CLASSE OUVRIÈRE.

—

ESSAIS

SUR LA PHILOSOPHIE DES LOIS

En Matière d'Enregistrement,

Précédés d'un travail historique sur les anciens droits du Roi.

2 vol. in-8.

DU

PORTUGAL ET DE LA FRANCE

A LA FIN DU 15e SIÈCLE,

Et d'un aperçu sur l'histoire des idées royales.